

Stellungnahme zum Entwurf der Botschaft des Bundesrats zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024

Centre for Development and Environment (CDE), Universität Bern

Der Bundesrat veröffentlichte am 2. Mai 2019 den Entwurf für die Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024. Wir begrüßen die freiwillige Konsultation zum erläuternden Bericht IZA 20121-2024 als einen wichtigen Schritt, welcher eine breite Debatte über die zukünftige strategische Ausrichtung ermöglicht.

Der vorliegende Botschaftsentwurf stellt eine differenzierte Betrachtung über die bisherigen Erfolge und die zukünftigen Herausforderungen der schweizerischen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit vor. Nachfolgend beschreibt das CDE aus seiner Perspektive zielführende Lösungsansätze und Instrumente, um den identifizierten Problemen wie persistente Armut, steigende Ungleichheiten, alarmierende Umweltprobleme und Gesundheitsrisiken nachhaltig entgegenzuwirken.

Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

1. Priorität der Armutsbekämpfung

Seit 1990 befreien sich gemäss UNO über eine Milliarde Menschen aus der extremen Armut. Die Schattenseiten dieses enormen Erfolgs sind im erläuternden Bericht zur Botschaft aufgezeigt: Armut sinkt nicht überall; in absoluten Zahlen ist sie im betreffenden Zeitraum im südlichen Afrika sogar gestiegen. Wer die Messlatte von 1.90 US\$ überspringt, findet sich häufig nur wenig über der kritischen Schwelle und ist gefährdet, bei der nächsten Krise wieder in die Armut abzurutschen.

Gegenüber früheren IZA-Botschaften ist die Armutsreduktion und die Bekämpfung von wachsenden gesellschaftlichen Unterschieden im Entwurf zur Botschaft 2021-2024 trotz diesen Tatsachen in den Hintergrund getreten. Dies widerspricht der internationalen Verständigung – etwa im Rahmen der DAC/OECD –, wonach der Fokus verstärkt auf multidimensionale Armut zu richten sei. Bei der von der Weltbank definierten «ethischen Armutsgrenze» von 5.50 USD müssen gemäss der London School of Economics (LSE) 4.3 Milliarden Menschen als arm betrachtet werden; was gegenüber 1990 einem Anstieg von 500 Millionen Menschen entspricht (Hickel 2016). Ein gravierendes Problem ist zudem, dass die Ungleichheiten innerhalb von Entwicklungsländern trotz hohem Wirtschaftswachstum zunehmen (Weltbank 2016, Sumner 2016).

Empfehlung: Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz soll sich gemäss ihrem Verfassungsauftrag primär und unmissverständlich in den Dienst der Linderung von Not und multidimensionaler Armut in Entwicklungsländern stellen.

2. Nachhaltige Entwicklung als Referenzrahmen

Die Agenda 2030, welche die Schweiz als einer von 193 Staaten unterzeichnet hat, ist eine visionäre und globale Vereinbarung, die richtungsweisende Zielgrössen festlegt und

Ansatzpunkte für erfolgversprechende Interventionen definiert. Eine konsequente strategische Ausrichtung auf die 17 Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 sowie eine konkrete Vorgehensweise für den schweizerischen Beitrag zu deren Umsetzung – namentlich an den Schnittstellen und nicht nur zu einzelnen Zielen – sind im vorgelegten Bericht kaum ersichtlich.

Empfehlung: Die schweizerische Internationale Zusammenarbeit setzt sich für die Umsetzung der Agenda 2030 ein. Eine explizite und konsequente Bezugnahme auf die Nachhaltigkeitsziele und ihre gegenseitigen Abhängigkeiten liegt sowohl im Interesse der Entwicklungsländer wie auch der Schweiz.

3. Wirtschaftsförderung und Verteilungsgerechtigkeit

Der Botschaftsentwurf legt einen Fokus auf Wirtschaftsentwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern. Implizit basieren die Massnahmen auf der widerlegten Verteillogik des sogenannten «trickle down»-Effekts, wonach breite Bevölkerungskreise vom Wirtschaftswachstum profitieren sollen. Dem Umstand, dass es, gerade in den ärmsten Ländern, häufig an grundlegenden Voraussetzungen für die Beteiligung an marktwirtschaftlichem Austausch fehlt – Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, Information – wird zu wenig Rechnung getragen. Auch gibt es kaum Evidenz erfolgreicher Interventionen am Arbeitsmarkt durch Entwicklungszusammenarbeit – hier fehlt es an entsprechender Forschung. Primär sollte daher die Widerstandsfähigkeit lokaler Produktion, namentlich auch in der Landwirtschaft gestärkt, die Ernährungssicherheit gefördert und so die Konkurrenzfähigkeit der künftigen MarktteilnehmerInnen aufgebaut werden. Die Qualität der zu schaffenden Arbeitsplätze ist ein zentrales Kriterium, und, gerade in so genannten nicht-lohnbasierten Wirtschaften (in Kenia etwa sind 77 Prozent der Bevölkerung im informellen Sektor tätig) muss die Frage der sozialen Sicherheit zwingend in die Programme integriert werden, damit die angestrebte Integration in die globale Wirtschaft nicht lediglich ein verschärfter *race to the bottom* nach sich zieht.

Empfehlung: Die Massnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung sollen in eine breit abgestützte Entwicklungsstrategie integriert werden. Im Zentrum stehen die Verteilungsgerechtigkeit und die Teilhabe von breiten Teilen der Bevölkerung.

4. Zielführende Public-Private Partnerships

Die prominente Nennung des Privatsektors ist grundsätzlich zu begrüssen. Der Privatsektor verfolgt jedoch häufig Ziele, die der Entwicklungszusammenarbeit entgegenlaufen und ihre Wirkung schmälern. Stellt man das Ziel der Reduktion multidimensionaler Armut ins Zentrum, kann die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor klar definiert, sinnvoll ausgestaltet und entsprechend evaluiert werden.

Empfehlung: Bei der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor müssen die gemeinsamen und abweichenden Zielsetzungen transparent gemacht und auf ihre Kompatibilität mit den Nachhaltigkeitszielen überprüft werden. Eine kontinuierliche, unabhängige Evaluation von positiven wie negativen Wirkungen auf Menschen und Natur der Public-Private Partnerships ist dabei zwingend und reduziert die Reputationsrisiken für die Schweiz.

5. Entwicklungszusammenarbeit als Innovationskraft

Um den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen globaler Entwicklung gerecht zu werden, müssen neue Ansätze gesucht und ausgetretene Pfade verlassen werden. Das vorliegende Rahmendokument setzt enge Leitplanken. Damit wird der Spielraum zur innovativen Weiterentwicklung der international anerkannten und von der

Schweizer Bevölkerung mit hohem Rückhalt versehenen Entwicklungszusammenarbeit eingeschränkt.

Empfehlung: Das Entwickeln, Testen und Anwenden von technischen, finanztechnischen aber ebenso von sozialen Innovationen – etwa im Bereich Gemeinschaftsgüter, Energie, bei der Bildung und im Bereich Ressourcennutzung, muss gebührend berücksichtigt und mit den entsprechenden Mitteln im Budget versehen sein.

6. Nachhaltigkeitsorientiertes Wirkungsverständnis

Die Forderung nach einer vermehrten Wirkungsorientierung ist grundsätzlich gerechtfertigt und wurde bereits in früheren Strategien gestärkt. Wirkung in der Entwicklungszusammenarbeit ist vielschichtig, schwierig zu messen und nicht kurzfristig zu erreichen, namentlich auch deshalb, weil sich verschiedene Entwicklungsziele auch widersprechen können. Der erläuternde Bericht gibt keine Antwort darauf, inwiefern sich die priorisierten thematischen Bereiche gegenseitig verstärken oder zueinander im Konflikt stehen. Zielkonflikte bestehen beispielsweise zwischen Klimaschutz und wirtschaftlicher Entwicklung, zwischen Armutsbekämpfung und Ungleichheit, oder Wirtschaftswachstum und Migration. Der Erfolg der vorgestellten Ansätze, die sich an unmittelbaren Veränderungen orientieren, ist zweifelhaft und das enge Verständnis der Wirkungsmessung in Frage zu stellen.

Empfehlung: Der Botschaftsentwurf soll die systemischen positiven wie negativen Zusammenhänge zwischen Themenbereichen evaluieren und bei der Umsetzung einbeziehen. Weiter empfiehlt es sich, integrative und nachhaltigkeitsorientierte Formen der Wirkungsmessung auszuloten, zu testen und konsequent anzuwenden.

7. Innenpolitik ist Aussenpolitik: Politikkohärenz

Die Interessen der Schweiz werden im vorliegenden Entwurf der Botschaft stark in den Vordergrund gerückt. Es stellt sich die Frage, inwieweit die thematische Ausrichtung der schweizerischen IZA den effektiven Bedürfnissen der Entwicklungsländer entspricht. Befördernde Veränderungen in anderen Politikfeldern im Sinne der Politikkohärenz für die Entwicklungsländer und zur Behebung von massiven Nachteilen, die deren Bevölkerungen aufgrund dieser Inkohärenz erleiden, werden im Botschaftsentwurf zu wenig konkretisiert.

Empfehlung: Im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes sind die Ausgestaltung von entwicklungsrelevanten Politikbereichen (Handels-, Steuer-, Umwelt-, Landwirtschaftspolitik, etc.) mit der Entwicklungszusammenarbeit jeweils abzustimmen.

8. Erweiterte Entwicklungspartnerschaften

Während die Partnerschaft mit dem Privatsektor hervorgehoben wird, reduziert der vorliegende Botschaftsentwurf die Funktion der Wissenschaft auf die Aufgabe der Wirkungsmessung. Das Potenzial der schweizerischen und internationalen Wissenschaftsgemeinschaft als strategische Partnerin der Entwicklungszusammenarbeit wird kaum reflektiert. Solche Partnerschaften sind grundlegend für den Umgang mit den systemischen Zusammenhängen, für die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen auf der Basis von unzureichendem Wissen und für die Bearbeitung dynamischer, hochkomplexer Herausforderungen der globalen Entwicklung.

Empfehlung: Die Zusammenarbeit mit schweizerischen Forschungsinstitutionen soll über alle Themenfelder hinweg integraler Bestandteil für eine erhöhte Innovationskraft und

Wirkungsverbesserung in den institutionellen Partnerschaften der Entwicklungszusammenarbeit werden.

9. Bildung und Forschung für mehr Selbstbestimmung in den Entwicklungsländern

Der Entwurf der IZA-Botschaft führt (berufliche) Bildung weiterhin als zentrales Element der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit an. Diese Ausrichtung ist richtig, aber zu wenig weitreichend. Mit Blick auf die Befähigung der Entwicklungsländer zur selbstbestimmten Lösung ihrer Entwicklungsherausforderungen sind Investitionen in die angewandte Forschung in Entwicklungsländern vorzusehen. Das bewährte Instrument der Forschungspartnerschaften stellt ein kosteneffizientes Mittel einer zukunftsweisenden Entwicklungszusammenarbeit dar und ist überdies ein wichtiges Instrument der Aussenpolitik in Krisenzeiten. Grossbritannien, die Niederlande, Frankreich, Kanada, Schweden und weitere Länder haben dies erkannt und die entwicklungsorientierte Forschungszusammenarbeit als strategischen Pfeiler ihrer Entwicklungsstrategien definiert und mit entsprechenden Mitteln ausgestattet.

Empfehlung: Der Aufbau von lokalen Wissenskapazitäten und eines tertiären Bildungssystems über das bewährte Mittel der Forschungspartnerschaften soll strategischer Bestandteil der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit werden.

10. Integrierte Entwicklungszusammenarbeit statt departementale Arbeitsteilung

Die Arbeitsteilung zwischen den Departementen darf nicht zur Hypothek für die ärmsten Länder werden. Aufgrund der Zuständigkeit des SECO für Programme im Bereich der Fiskalpolitik, der Handelsförderung, der Infrastrukturförderung und der Investitionsschutzpolitik in fortgeschrittenen Entwicklungsländern ist es den meisten ärmsten Ländern verwehrt, in den Genuss entsprechender Schweizer Projekte zu kommen. Gezielte und auf das Land angepasste Projekte beispielsweise im Steuerbereich könnten jedoch eine grosse Hebelwirkung entfalten. Ähnliches gilt im Handels- und Infrastrukturbereich. Ebenso ist eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Investitionsschutzpolitik für die ärmsten Länder wesentlich.

Empfehlung: Die Trennung der Einsatzgebiete von DEZA und SECO soll im Sinne der Wirkungsoptimierung aufgehoben werden. Der limitierte Fokus des SECO auf fortgeschrittene Entwicklungsländer soll durch verstärkte Engagements in Zusammenarbeit mit der DEZA in wenig entwickelten Ländern ergänzt werden.

11. Aufgabe von langjährigen Partnerschaften

Durch den Rückzug aus Lateinamerika und mit Verweis «Effizienzsteigerung» werden langjährige Partnerschaften aufgegeben. Aufgrund der aktuellen politischen Entwicklungen, den klimabedingten Umweltkrisen und den bestehenden Entwicklungsbedürfnissen in Lateinamerika ist dies problematisch. Dieser Rückzug widerspricht dem Prinzip der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, die ihre Schwerpunkte evidenzbasiert auswählt auf langfristige Partnerschaften aufbaut.

Empfehlung: Die Auswahl der zukünftigen Partnerländer soll auf Basis von entwicklungsrelevanten Indikatoren nochmals analysiert und dann faktenbasiert getroffen werden.

Kontakt

Dr. Sabin Bieri, Bereichsleiterin Sozio-ökonomische Transformationsprozesse und Mitglied der Geschäftsleitung, sabin.bieri@cde.unibe.ch, 031 631 37 51

Prof. Dr. Thomas Breu, Direktor, thomas.breu@cde.unibe.ch, 031 631 30 58

Mitarbeit: Dr. Sabin Bieri, Prof. Dr. Thomas Breu, Dr. Elisabeth Bürgi-Bonanomi, Prof. Dr. Peter Messerli, Dr. Maurice Tschopp